

**ÚJ BORT RÉGI TÖMLŐKBE?**

**AZ UNIÓS MENEKÜLT- ÉS  
MIGRÁCIÓS RENDELKEZÉSEK  
ÚJRASZABÁLYOZÁSA**

**Migrációkutató Intézet**

**Gyorselemzések**

**Dobó Géza – Marsai Viktor**

**2023/13**

**2023.06.13.**

## ÚJ BORT RÉGI TÖMLŐKBE?

### AZ UNIÓS MENEKÜLT- ÉS MIGRÁCIÓS RENDELKEZÉSEK ÚJRASZABÁLYOZÁSA

Az Európai Unió Bel- és Igazságügyi Tanácsában június 8-án a szakminiszterek az Európai Unió egységes menekültügyi és migrációs rendszerét szabályozó két rendeletről egyeztettek: az egyik rendelet-tervezet a menekültügy és migráció kezelését, míg a másik az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárást szabályozná. 2020 szeptemberében a Bizottság bemutatta a Migrációs és Menekültügyi Paktum tervezetét, ami komoly vitákat váltott ki a tagállamok között. A jelenlegi tervezetek nagyobb hangsúlyt fektetnek az EU külső határainak védelmére és a harmadik országokkal való együttműködésre a kitoloncolások kapcsán. Ugyanakkor a szolidaritás jegyében ismét bevezetnék a korábban már megbukott kvótarendszert, amelynek keretszámai irreálisak, és amelyet csak komoly pénzügyi ellentételezéssel vagy közös képességnövelési projektekkel lehetne kiváltani. Az sem világos, hogy az EU külső határain lefolytatott eljárások esetében mi a garancia arra, hogy a menekültstátuszra nem jogosult személyeket vissza lehet küldeni hazájukba. A tervezet túl sokat vár el a harmadik országoktól, miközben az EU-s rendelkezések már korábban kiüresítették a biztonságos harmadik ország fogalmát. A tervezet további sorsa az Európai Parlament kezében van, amely együttdöntési eljárás keretében szentesítheti azt.

#### A jelenlegi szabályozás lényeges elemei

Az irreguláris migrációs válság 2015-ös tetőzése mindenki számára nyilvánvalóvá tette Európában, hogy a bevándorlás hatékony kezelése csak közös fellépéssel képzelhető el. Ugyanakkor ennek irányairól, mikéntjéről széles körben megoszlottak és -oszlának a vélemények: a „frontországoknak” számító mediterrán országok már a kezdet kezdetétől szorgalmaztak valamiféle elosztási mechanizmust, miközben más államok – köztük Magyarország – a nemzeti szuverenitásukat fenyegető lépést láttak a menedékkérők kötelező betelepítésében. Bár a számok az elmúlt években nem érték el a nyolc évvel ezelőtti szintet, továbbra is magasak maradtak, az

## Gyorselemzések 2023/13

elmúlt években pedig jelentősen nőttek, elérve a 330 000 főt.<sup>1</sup> Ennek eredményeképpen egyre több EU-tagállam ismerte fel a határvédelem és a hatékony kitoloncolási rezsimek fontosságát. Ezek az elemek azonban csak részben jelentek meg a különféle tervekben. 2020 szeptemberében aztán a Bizottság bemutatta a **Migrációs és Menekültügyi Paktum** tervezetét, ami ismét komoly vitákat váltott ki a tagállamok között. Ráadásul a koronavírus-járvány is hátráltatta a folyamatot. 2023 során azonban az EU Tanácsának svéd elnöksége prioritásul tűzte ki a Paktum lezárását, szándéka ráadásul találkozott a Bizottság, illetve a két vezető EU-tagállam, Németország és Franciaország akaratával is. Ugyanakkor komoly ellenzői is akadtak, és a tanácsi ülést éles vita jellemezte. Ylva Johansson belügyi biztos az estebe nyúló tárgyalási nap reggelén maratoninak nevezte a tárgyalássorozatot és kijelentette, hogy „amennyiben nem tudjuk megtenni az utolsó métereket, akkor mindannyian vesztesek vagyunk.”<sup>2</sup> Ugyanakkor a Magyar Kormány képviselőjében Rétvári Bence, a Belügyminisztérium parlamenti államtitkára kifogásolta, hogy egy ilyen fajsúlyos döntést nem az állam- és kormányfők előtt vitattak meg, hanem a Bel- és Igazságügyi Tanácsában, ahol többségi szavazáson az elfogadásra kerülhetett.<sup>3</sup>

Való igaz, hogy az EU menekült- és migrációs politikája tulajdonképpen a 2015-ös menekültválság óta hatalmas kihívással küzd, esetenként az összeomlás szélén táncol. Csakhogy a jelenlegi tervezet épp ennek néhány kritikus elemét hagyja érintetlenül: nem történik például érdemi változás a dublini rendszerben, amelynek értelmében a menekültügyi eljárásokat azokban az országokban kell lefolytatni, ahol a belépést először regisztrálták. Így – hasonlóan a most hatályos rendelkezésekhez – a rendszer az Európai Unió külső határain fekvő államokra hárítja a feladatok túlnyomó részét. Egyrészt a külső határ védelmét, másrészt azoknak az irreguláris migránsoknak a regisztrációját, akiknek sikerült átjutni az uniós országhatáron és menedékkérelmet nyújtanak be. Vagyis meg kellene oldani azoknak a kitoloncolását, akik nem jogosultak menekültjogra, illetve bármilyen egyéb jogcímen oltalomra, valamint gondoskodni azokról, akiknek viszont jóváhagyták a kérelmét.

A **kvótarendszer** visszavezetése, amely a jelenlegi tervezet legvitatottabb része, az irreguláris migrációs nyomásnak leginkább kitett államok (Olaszország, Spanyolország, Görögország) egyik fő követelése volt. A 2015-ös migrációs válságot követően felmerült a migránsok egy részének áthelyezése, amit a 2020-ban lefektetett uniós menekültügyi paktum is megerősített annak ellenére,

<sup>1</sup> FRONTEX 2023a.

<sup>2</sup> ARAB NEWS 2023.

<sup>3</sup> KORMANY.HU 2023.

## Gyorselemzések 2023/13

hogy az már akkor sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Azt, hogy a menedékkérők tagállami szétosztása nem népszerű ötlet, jelezte, hogy annak később kialakított önkéntes mechanizmusa sem működött, és nem hozott eredményt. Egyes tagállamok – Szlovákia, Csehország és Magyarország – mindvégig elleneztek a migránsok kvóta szerinti szétosztását, helyette a hatékony határvédelemre helyezték a hangsúlyt.<sup>4</sup>

### Az új rendelkezések részletesen kidolgozott tervezetei

Az új szabályozásról<sup>5</sup> elmondható, hogy egy meglehetősen bonyolult, számos kérdést nyitva hagyó anyag, amely az előremutató elvi megfontolások mellett számos – már a korábbiakban is felmerülő – gyakorlati kihívást kódolt a rendszerbe. Egyrészt mindenképp méltánylandó, hogy kellőképpen cizelláltan igyekszik szabályozni a menekültügyet és a migrációt. Másrészt a további tanácsi és egyes tagállamok egymás közötti egyeztetésén, összegek meghatározásán a bonyolult elszámolási viták olyan patthelyzetet eredményeznek, ami nem viszi előre a tárgykör hatékony rendezését.

A dokumentum-tervezetek alapján ugyanis a tagállamoknak készen kell állniuk EU-szinten évi 30 000 menedékkérő szétosztására a frontországok tehermentesítésére, illetve a tervezet szintén 30 000 főben határozza meg a határon történő eljárások lefolytatásához szükséges uniós szintű kapacitást. Tekintetbe véve, hogy 2022 során a Frontex adatai alapján 330 000 illegális határátlépés történt az EU külső határain,<sup>6</sup> illetve, hogy közel egymillió menedékkérelmet adtak be az EU+ területén,<sup>7</sup> ezek a keretszámok irreálisnak tűnnek, mert az illegális bevándorlók töredékét érintik. Ugyanakkor arra jók, hogy aláássanak egy, a tagállamok közti lehetséges konszenzust.

Előrelépésnek tekinthető, hogy a vészhelyzeti kötelező szétosztási mechanizmus kikerült a dokumentumból. Emellett a menedékkérők befogadása mellett lehetőség van a **szolidaritás pénzbeli megváltására**, illetve képességfejlesztés felajánlására a leginkább érintett országok számára. A szolidaritási vállalásalap összegét évente a Tanács határozza meg egy elosztókulcs alapján. Tagállamonként egy olyan képlettel számítják ki ezt az összeget, amely figyelembe veszi az adott ország lélekszámát és GDP-jét.

A jelenlegi, új szabályozás már lehetőségként és nem kötelességként tekint a migránsok szolidáris alapon történő befogadására. Azonban akik nem fogadnak be, a szolidaritásnak pénzbeli

<sup>4</sup> JUHÁSZ et al 2017.

<sup>5</sup> EURÓPAI BIZOTTSÁG 2023.

<sup>6</sup> FRONTEX 2023b.

<sup>7</sup> EUAA 2023.

## Gyorselemzések 2023/13

hozzájárulással tudnak eleget tenni. A rendelet-tervezet 30 000 főre 600 millió euróval számol, vagyis irreguláris migránsokként húszezer euróval. A 2016-os tervezett kvótaszabályok<sup>8</sup> szerint 1 294 olyan személyt kellett volna átvenni Magyarországnak, akik például Olaszországban vagy Görögországban nyújtották be menedékkérelmüket, vagyis 25 millió 880 ezer euró (mintegy 9 milliárd 500 millió forint) volna Magyarország pénzügyi hozzájárulása ahhoz, hogy ne kelljen migránsokat átvennie. (Értelemszerűen a 2016-os számok csak orientációs jellegűek.) Egyes kormányzati források szerint – figyelembe véve, hogy hazánk a nyugat-balkáni útvonalon fekszik, és az EU külső határain lefolytatott eljárások több mint 28%-áért lenne felelős – ez a 30 000-es kvóta alapján extrém esetben évi 8 500 eljárást is jelenthet.<sup>9</sup>

Harmadik opcióként lehetővé válik a pénzbeli hozzájárulás alternatív teljesítéssel történő megváltására is, ha a tagállam olyan intézkedéseket hoz (például határvédelmi és menekültügyi infrastruktúra megerősítése más tagállamokkal közös projektek formájában), amelyek a migrációs nyomás csökkentésére irányulnak. E szolgáltatás tárgyilagosan meghatározott ellenértékét pénzben meg kell adni, és a részesedő államnak kell igényelnie annak pontos mikéntjét. Figyelembe véve, hogy a tagállamok egy része az Európai Tanács februári ülésén elutasította a fizikai határzár pénzbeli finanszírozását,<sup>10</sup> valószínűtlen, hogy például a magyar határkerítés költségeit, annak további megerősítését Budapest el tudja számolni.

A szabályozás a migrációs frontországokat migrációs nyomás alatt álló tagállamokként nevesíti. Amennyiben az adott országot migrációs nyomás alatt állónak tekintik, akkor a hozzájáruló tagállamként nevesített többi országnak a vállalásainak megfelelően vagy át kell venni a menedékkérelmet benyújtott személyekből meghatározott számút – mint a korábbi szabályozási kísérletek során a kvótarendszerben –, vagy azt pénzben, esetleg alternatív teljesítéssel kell megváltania. A tervezet Achillesz-sarka, hogy nem nevesíti, pontosan milyen kategóriák alapján válik egy tagállam „frontországgá”, így az alapvetően a politikai játszmák alapján dől el.

### Határrendészeti eljárások hatékonyságának növelése

Az új szabályozás egyik célkitűzése, hogy az EU külső határainál gyorsan meg lehessen vizsgálni a kérelmek megalapozottságát. Az itt lefolytatott menekültügyi és kiutasítási eljárás a biztonsági

---

<sup>8</sup> JOÓB 2016.

<sup>9</sup> HírTV 2023.

<sup>10</sup> EUROPEAN COUNCIL 2023.

## Gyorselemzések 2023/13

kockázatot jelentő személyeknél, a hatóságokat félrevezető kérelmezőknél vagy azoknál lenne kötelező, akiknek a hazájából érkezők csak ritkán (20% vagy az alatti arányban) minősülnek menekültnek. Opcionálisan, tagállami döntés alapján ezen rendelkezés hatálya alá kerülhetnek a biztonságos származási országból vagy biztonságos harmadik országból érkező kérelmezők. Ugyanakkor ennek a rendelkezésnek a gyakorlati megvalósítása számos kérdőjelet vet fel: ugyanis ahhoz, hogy a fenti dolgokat megállapítsák, már eleve egy alaposabb eljárásra van szükség (különben például hogyan derülhet ki, hogy valaki büntetett előéletű?). Vagyis a gyorsasági tényező ezzel el is enyészik. Mivel az érkezők zöme nem rendelkezik a személyazonosságot igazoló dokumentummal, így az sem állapítható meg egy rövidített eljárásban, hogy az illető valóban abból az országból érkezik-e, amelyet állít: így a többség valószínűleg olyan állam polgárának vallja majd magát, amely magasabb elismerési rátával bír.

Lényeges elem, hogy a határon folytatott menekültügyi és kiutasítási eljárás hatálya alá tartozó személyek nem léphetnek be a tagállam területére – amely elképzelés kísértetiesen hasonlít a magyar tranzitónak korábban jogellenesnek minősített rendszeréhez, és amely elképzelést már most hevesen támadnak jogvédő szervezetek.<sup>11</sup> Az eljárás teljes időtartama nem haladhatja meg a 12 hetet. Ugyanakkor továbbra sem világos, mi történik akkor, ha a kérelmezőről kiderül, hogy nem jogosult az EU-ba való belépésre: ha ugyanis a szomszédos harmadik ország, illetve a származási ország nem hajlandó visszafogadni az irreguláris migránsokat, akkor az adott tagállamnak kell gondoskodnia róla – ahogy az az eddigiekben is történt.

Hogy a határnál történő menekültügyi eljárást hatékonyan és gyorsan le lehessen folytatni, a tagállamoknak biztosítani kell a kapacitásukat a befogadás és a humán erőforrás tekintetében. Ezt azonban eddig sem sikerült a tagállamoknak teljesíteniük, és nem világos, hogy a leírt szavakon túl milyen garancia áll a gyorsabb eljárások mögött. Bár a rendelkezés-tervezet megállapít egy minimum 30 000-es keretszámot EU-szinten, visszautalva az irreguláris határátlépések számára, illetve a benyújtott menedékkérelmek számára, ez irreálisan kevés. Az egyes tagállamok ezen belüli megfelelő kapacitását egy olyan képlet alapján határozzák meg, amely figyelembe veszi egy hároméves időintervallum során az illegális határátlépések és a kérelmek megtagadásának a számát (ezért jutna Magyarországra évi 8 500 eljárás a 30 000-es keretből).

---

<sup>11</sup> ECRE 2023.

## Gyorselemzések 2023/13

### Együttműködés harmadik országokkal – a megoldás kulcsa?

Az egész rendeletcsomag filozófiájában kulcsszerepet játszik a harmadik országokkal történő együttműködés. Az elmúlt hónapokban már megindult az a folyamat, amelynek keretében vagy magas rangú EU-tisztviselők, vagy tagállami vezetők felkerestek különféle tranzit- és kibocsátó országokat, hogy fokozottabb együttműködésre bírják őket. Mivel a polgárháború szélén táncoló Líbia, mint észak-afrikai biztonságos ország egyre inkább vállalhatatlanná vált, ezen együttműködések egyik „állatorvosi lova” Tunézia lenne. Az EU annak érdekében, hogy Tunézia a közép-mediterrán útvonalon érkező migránsok tekintetében biztonságos harmadik országnak minősüljön, egy 105 millió eurós pénzügyi támogatási csomaggal<sup>12</sup> segíti az észak-afrikai államot. Ez az összeg csaknem háromszorosa az elmúlt két év átlagos migrációs támogatásának. A támogatás célja a Tunéziába irányuló és onnan kiinduló illegális migráció elleni küzdelem, a tengeren bekövetkező halálesetek megelőzése, az embercsempészet elleni küzdelem, a határigazgatás, a regisztráció és a visszafordítás megerősítése az emberi jogok teljeskörű tiszteletben tartása mellett. A súlyos pénzügyi válsággal sújtott Tunézia számára még fontosabb, hogy egyéb források is megnyílhatnak számára, ha együttműködik az Unióval a visszafordított személyek befogadásában. Olaszország máris 700 millió eurós hitel<sup>13</sup> folyósítását vállalta, míg az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen tunéziai útján kifejtette, hogy az Unió 900 millió eurót elkülönít a tunéziai gazdaság megsegítésére, illetve ezen felül 150 millió eurót az ország költségvetésének kiigazítására.<sup>14</sup>

A harmadik országokkal való együttműködés egyszerre a megoldás és a probléma. A megoldás, mert az együttműködések már eddig is több százezer irreguláris migráns átkelését akadályozták meg Európa fele. És a probléma, mert zsarolási potenciált jelentenek, és számos – különösen nyugat-afrikai – kibocsátó ország együttműködési hajlandósága alacsony és esetleges.

### A megállapodás végleges formájához vezető út

Két ország ellenezte a megállapodást: Magyarország és Lengyelország, míg Bulgária, Málta, Litvánia és Szlovákia tartózkodott – folyosói pletykák alapján komoly nyomásgyakorlás eredményeképpen megváltoztatva eredetileg elutasító véleményüket. A szabályozás végső elfogadásához az Európai

<sup>12</sup> EUROPEAN COMMISSION 2023.

<sup>13</sup> HIRIAN 2023.

<sup>14</sup> REUTERS 2023

## Gyorselemzések 2023/13

Tanácsnak és a Parlamentnek a közös álláspontját kell kidolgoznia, majd elfogadnia. A Parlament azonban taktikai okokból vélhetőleg támogatni fogja a javaslatcsomagot (az érdemi változtatások annak veszélyét növelik, hogy a Tanács elé kerülve nő a tervezet ellenzők száma). Így az ellenzők számára a jogi lehetőségek beszűkültek, és lényegében az egyetlen érdemi opció az Európai Bírósághoz való fordulás lehet – ami már a korábbi kvótaper során is elutasította a kelet-európai érveket.

Amennyiben elfogadásra kerül a két jogszabály-tervezet közül az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárást szabályozó, azt a kihirdetését követő két év elteltével kell alkalmazni. Ezzel egyidejűleg hatályát veszti az Európai Parlament és Tanács 2013/32 EU (A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös szabályokról) irányelve, azaz az EU jelenleg hatályos, legfontosabb menekültügyi és migrációs jogszabálya. Vagyis a javaslatcsomag konkrét megvalósítására még az elfogadás esetén is hosszú éveket kell várni.



## Gyorselemzések 2023/13

## Felhasznált források:

ARAB NEWS (2023): *EU makes fresh attempt to overcome yearslong crisis over migrants*. 2023.06.08. Forrás: <https://www.arabnews.com/node/2318006/world> (Megtekintve: 2023.06.13.)

ECRE (2023): *Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point*. 2023.06.09. Forrás: <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/> (Megtekintve: 2023.06.13.)

EUAA (2023): *Almost 1 million asylum applications in the EU+ in 2022*. 2023.02.22. Forrás: <https://euaa.europa.eu/news-events/almost-1-million-asylum-applications-eu-2022> (Megtekintve: 2023.06.13.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2023): *Migrációs politika: a Tanács megállapodásra jutott a legfontosabb menekültügyi és migrációs jogszabályokról*. Európai Bizottság. 2023.06.09. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/> (Megtekintve: 2023.06.13.)

EUROPEAN COMMISSION (2023): *EU comprehensive partnership package with Tunisia*. European Commission. 2023.06.11. Forrás: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS\\_23\\_3205](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_23_3205) (Megtekintve: 2023.06.13.)

EUROPEAN COUNCIL (2023): *European Council conclusions*. European Council. 2023.02.09. Forrás: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf> (Megtekintve: 2023.06.13.)

FRONTEX (2023a): *Detections in Central Mediterranean at record level*. 2023.05.15. Forrás: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/detections-in-central-mediterranean-at-record-level-xSzOka> (Megtekintve: 2023.06.13.)

FRONTEX (2023b): *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016*. 2023.01.13. Forrás: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29> (Megtekintve: 2023.06.13.)

HIIRAN (2023): *Italy's Meloni pledges Tunisia cash, support in IMF talks*. 2023. 06.07. Forrás: [https://hiiraan.com/news4/2023/Jun/191681/italy\\_s\\_meloni\\_pledges\\_tunisia\\_cash\\_support\\_in\\_imf\\_talks.aspx?utm\\_source=hiiraan&utm\\_medium=SomaliNewsUpdateFront](https://hiiraan.com/news4/2023/Jun/191681/italy_s_meloni_pledges_tunisia_cash_support_in_imf_talks.aspx?utm_source=hiiraan&utm_medium=SomaliNewsUpdateFront) (Megtekintve: 2023.06.13.)

HÍRTV (2023): *Napi aktuális- Deutsch Tamás*. 2023.06.12. Forrás: <https://www.youtube.com/watch?v=LftoX5rNp78> (Megtekintve: 2023.06.13.)

## Gyorselemzések 2023/13

JOÓB Sándor (2016): *Öntsünk akkor tiszta vizet a pohárba kvóta-ügyben*. Index.hu 2016.09.17. Forrás: [https://index.hu/belfold/2016/09/17/ontsunk\\_tiszta\\_vizet\\_a\\_poharba\\_kvota-ugyben/](https://index.hu/belfold/2016/09/17/ontsunk_tiszta_vizet_a_poharba_kvota-ugyben/) (Megtekintve: 2023.06.13.)

JUHÁSZ Attila, MOLNÁR Csaba, ZGUT Edit (2017): *Menekültügy és migráció Magyarországon*. Heinrich-Böll-Stiftung, Political Capital, Budapest. Elérhető: [https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/HUNGARY\\_BOOK\\_HU\\_BOOK\\_ONLINE.pdf](https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/HUNGARY_BOOK_HU_BOOK_ONLINE.pdf) (Megtekintve: 2023.06.13.)

KORMANY.HU (2023): Rétvári Bence: Az EU bevezetné a migránsok kötelező szétosztását a tagállamok között. 2023.06.09. Forrás: <https://kormany.hu/hirek/retvari-bence-az-eu-bevezetne-a-migransok-kotelezo-szetosztasat-a-tagallamok-kozott> (Megtekintve: 2023.06.13.)

REUTERS (2023): EU considering major Tunisia aid package as migration surges. 2023.06.11. Forrás: <https://www.reuters.com/world/eu-considering-major-tunisia-aid-package-migration-surges-2023-06-11/> (Megtekintve: 2023.06.13.)

## Gyorselemzések 2023/13

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata



Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

A kiadó elérhetősége: H-1518 Budapest, Pf. 155.

Tel.: +36 1 372 0191

E-mail: [info@migraciokutato.hu](mailto:info@migraciokutato.hu)

© Dobó Géza, Marsai Viktor 2023

© Migrációkutató Intézet, 2023

Sorszám: 2023/13